

Szervezet és hatékonyság az önkormányzati szférában

I.

A magyar önkormányzati rendszer eljutott fejlődésének abba a szakaszába, amikor már nem az intézményesülés alapkérdéseiben (egy- vagy kétszintű rendszer, kis vagy nagyméretű önkormányzat stb.) kell állást foglalni, hanem a létező struktúra működésének fejlesztése, a hatékonyság javítása a legfontosabb feladat. Az erőforrások korlátozottsága, a szolgáltatások minőségi jellegének erősítése, a növekvő lakossági elvárások egyenként és összességükben is olyan tényezők, amelyek közvetlenül vagy közvetve a figyelem középpontjába állítják a működés kérdéseit.

Mindazonáltal a jelentkező probléma kezelése korántsem egyszerű. Míg a gazdasági szervezeteknél teljesen természetes és állandóan napirenden levő igény a hatékonyság javítása, addig a közszférában ennek a kritériumnak nincsenek meg az ismert, széles körben alkalmazott technikái. Pedig már Magyary¹ felhívta a figyelmet arra, hogy „a XIX. századi államban a főkövetelmény a közigazgatással szemben a jogállam megvalósítása volt, a XX. századi állam viszont a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekinti.”

A fentiek ellenére nemcsak a gyakorlatban, de a közigazgatás-tudományban sem tudott a Magyary iskola óta gyökeret verni a közigazgatás szervezetszemléletű megközelítése, így a működés különböző vonatkozásai, mint pl. az önkormányzati hatékonyság hazánkban kevésbé kutatott terület. Talán ezzel is magyarázható, hogy míg Nyugat-Európában napjainkban az önkormányzatokkal kapcsolatos szakmai viták egyik központi témája a hatékonyság,² a felelősség, a beszámoltathatóság,³ addig nálunk az önkormányzatokat illetően elsődlegesen az intézményszervezés restanciáit (a megye szerepének tisztázása, optimális társulási módok keresése, a működőképes méret meghatározása stb.) próbáljuk felszámolni.

A közigazgatás fejlesztésének kormánybiztosa a közelmúltban közzétett jelentésében⁴ az önkormányzati működés korszerűsítésére is kitér. Nem szerepel a reformok között azonban olyan elképzelés, amely teljesítményértékelő eljárások bevezetését szorgalmazná a közigazgatásban, s azon belül a helyhatóságok gyakorlatában. Márpedig – álláspontunk szerint – működésről, annak színvonaláról csak a teljesítmények egzakt

¹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Bp., 1942. 75–76. p.

² Lásd pl. R. Ball-C. *Monaghan*: Performance review. The British Experience. Local Government Studies. 1996. Spring.

³ A közszolgálati felelősség és beszámoltathatóság összefüggéseit tárgyalja J. Stewart: Innovation in Democratic practice. INLOGOV. University of Birmingham. 1995.

⁴ Verebélyi Imre: Magyar Közigazgatás, 1998. 6. és 7. szám

mérését követően lehet hiteles álláspontot kialakítani. A kapott adatok, információk birtokában van ugyanis mód reformprogramok kidolgozására, fejlesztési koncepciók megfogalmazására.

A magyar önkormányzati rendszerben – néhány kivételtől eltekintve⁵ – nem jellemző sem szervezeti, sem egyéni szinten objektív, kidolgozott teljesítményértékelő rendszerek alkalmazása. Nem vált a helyhatóságok gyakorlatává olyan dokumentumok, tájékoztatók publikálása sem (pl. éves, negyedéves jelentés, Citizen Charter, szolgáltatási specifikációk⁶ stb.), amelyek egyrészt a működés „átláthatóságát” tennék lehetővé, másrészt pedig a hivatal és a polgár viszonyát is javítanák. Nem túlzás azt állítani, hogy a működés döntő összetevőivel (pénzügyi alapok, központi támogatások, döntési preferenciák, szolgáltatási mutatók stb.) kapcsolatos alapvető információk továbbra is politikusok és a hivatal „belügye” maradt.

Ez a helyzet nemcsak azért elfogadhatatlan, mert a tanácsrendszer már meghaladottnak vélt gyakorlatát idézi, hanem azért is, mert ellentétes az önkormányzatok *alkotmányos* szerepével, és gátját képezi a demokratikus helyi közélet, valamint az állam és a polgárok közvetlen dialógusa kialakulásának.

Érdemes a számunkra sokszor modellként szolgáló nyugati országok gyakorlatára egy pillantást vetni. Felfedezhetjük hogy milyen lényegi, mélyreható változások következtek be a fejlett polgári államokban az önkormányzatok társadalmi helyét, szerepét is illetően. A hetvenes évek „felelőtlen” közszolgálati bürokráciáját a nyolcvanas évek meghatározó tendenciái (kiterjedt piac, új szervezési, vezetési formák megjelenése és alkalmazása, és legfőképpen a demokrácia kiteljesedése) gyökeresen átalakították, s a kilencvenes években megjelentek az új, megerősödött egyéni stratégiák, kifejezésre juttatva a véleménynyilvánítás, a választás szabadságának értékeit. A hangsúly az egyénre helyeződött, akinek fogyasztói, vásárlói, polgári mivolta felértékelődött, és meghatározóvá vált a társadalom életében.

A tanulmány nem vállalkozhat a felmerült témakör kimerítő vizsgálatára. A dolgozat inkább új szempontokat vet fel, s lehetséges adaptációs variációkat mutat be, amelyek reményeink szerint hozzájárulhatnak a magyar önkormányzati rendszer korántsem befejezett fejlesztéséhez.

II.

„Hatékony szervezet kialakítása és fenntartása életfontosságú a helyi politikai program sikeres megvalósítása szempontjából” írta két neves angolszász kutató⁷ néhány évvel ezelőtt publikált könyvében. Ez a megállapítás is ráirányítja a figyelmet arra a körülményre, hogy az önkormányzatok két alapvető funkciója a *helyi politikai érdekek* kifejezése, valamint a különböző *szolgáltatások biztosítása* is szervezeti keretek között valósul meg, így az említett feladatokkal leginkább adekvát szervezeti forma megtalálása alapvető jelentőségű.

Az előbbi vitathatatlan gondolat ellenére az önkormányzati szervezetekről való gondolkodás gyakran megreked a *jogi, normatív megközelítésnél*, amely csak azokat az

⁵ Sikeres kezdeményezés zajlik a főváros egyes kerületeiben, Székesfehérvárott, Tatabányán.

⁶ Az önkormányzati információs rendszer egy modelljét mutatja be Kovács Tibor: A helyi önkormányzat főbb adatait tartalmazó évkönyv megjelenítésének és lehetséges adattartalmának vizsgálata. MAKI Közigazgatási Füzetek. 10. sz. 1993.

⁷ J. Baratt and J. Dows: Organising for Local Government. Logman 1988. 3. p.

alapvető törvényi kereteket határozza meg, amelyen belül a helyhatóságok működnek. Ugyanakkor ez az aspektus nem tükrözi, mert nem is tükrözheti vissza a helyi önkormányzatok *strukturális változatosságát*, sokszínűségét, a működés során nyert tapasztalatokat.

Az önkormányzati törvény számos más alapjog mellett említi az ún. *szervezetalakítási szabadságot*, mint olyan jogositványt, mellyel való kizárólagos rendelkezés a helyi autonómia egyik megnyilvánulása. Szintén az alapjogok között szerepel az a lehetőség, hogy a helyhatóságok *vagyonukkal szabadon gazdálkodhatnak*, azt megfelelő módon a köz javára gyarapíthatják, hasznosíthatják.

A következőkben a fenti törvényi lehetőségek alapján megpróbálunk választ adni arra a kérdésre hogy a minőségileg új paradigma mentén (minden település jogosult a saját helyhatóságának a megalakítására) 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer szervezeti vonatkozásai tükrözik-e a korábbihoz képest alapvetően más helyi igazgatás meghatározó értékeit, vagy csupán részleges paradigmaváltás valósult meg, azaz a tanácsrendszer hivatali bürokráciája sok tekintetben érintetlen maradt, s ehhez rendeltek új funkciókat. S ennek következtében nem, vagy csak részlegesen érzékelhetők azok a változások, amelyek többek között a *működés eredménye* tekintetében is bizonyíthatnák a rendszer alapvetően megváltozott jellegét.

Ugyancsak kísérletet teszünk az önkormányzati működés egy aspektusának (teljesítmény értékelés) elméleti vizsgálatára is azon megfontolás alapján, hogy ennek a tényezőnek a felvetése elősegítheti a hatékonysági követelmények kiemelt kezelését.

Mielőtt az első feleletésre megkísérelnénk választ adni, érdemes röviden áttekinteni a *szervezetalakítás*, változtatás néhány *törvényszerűségét*.

„A szervezet, így az önkormányzati struktúra felépítését alapvetően akkor kell megváltoztatni, ha:

- döntően megváltoznak a környezeti elvárások, új feladatok, teljesítménykövetelmények fogalmazódnak meg,
- ha merőben új célok vannak kitűzve, amelyek a korábbiaktól eltérő működési módokat feltételeznek,
- ha gyökeresen változás szükséges a menedzsment, valamint a munka- és felelősség-megosztás rendszerében és ebből fakadóan a koordinációs mechanizmusokat illetően is,
- ha a szervezeti kultúrában és a személyzeti politikában mélyreható változás következik be vagy ilyen szándékozunk végrehajtani, így módosítani kell a szervezeti szerepet és a struktúrát is.”

Minden túlzás nélkül állítható, hogy a tanácsrendszerről az önkormányzati szisztémára történő váltás mind a négy szervezeti változást indukáló feltétel teljesülését eredményezte. Vizsgáljuk meg ezeket egyenként.

1. „A jogállam megfelelő önállósággal rendelkező, demokratikusan megalakított és működő helyi önkormányzatokban lelheti meg tartópilléreit.

Önkormányzati rendszerben a helyi közösségek demokratikusan gyakorolják jogait. A helyi önállóságot anyagiilag-szervezetileg-jogilag biztosító önkormányzatbarát környezetben a helyi önkormányzatok képessé válnak arra, hogy helyben önfejlődési folyamatokat indítsanak el, a köz meglegedésére hatékonyan igazodjanak a helyi saját-

⁸ Gáspár Máttyás: Az önkormányzatok működésének szervezése és szervezetének fejlesztése. Budapest, 1993. 249. p.

tosságok és igények sokszínűségéhez, önkormányzati minőségben és önállóságukkal kapcsolódjanak az országos közfeladatok helyi érdekű megvalósításához.”⁹

Az előbbi emelkedett stílusú mondatok explicit módon megfogalmazták azokat a *környezeti elvárásokat* és értékeket, amelyek az új struktúra megteremtéséhez kötődnek: demokratizmus, önállóság, hatékonyság, polgárközpontúság, nyitottság, partnerség stb.

A kérdés csupán az, hogy mennyire tudatosultak, s váltak az egyéni és a közösségi cselekvés meghatározó motívumaivá az új követelmények. Ebben a tekintetben az a feltételezés látszik igazolódni,¹⁰ hogy sokkal erősebbek voltak a tanácsrendszertől való eltávolodás, s az azzal való gyökeres szakítás emocionális indítékai, mint a tudatos, koncepciózus váltás szükségszerűen hűvösebb professzionális, pragmatikus szempontjai. Azaz az önkormányzatisághoz való visszatérés politikai, jogi (normatív) szinten még nem jelentette automatikusan az új értékek mentén működő gyakorlatot is.

2. A helyhatósági rendszer *új céljai* is rögzítést nyertek az Ötv. indoklásában, amikor a jogalkotó részletesen szólt a meghaladni kívánt tanácsrendszer sajátosságairól.”A szovjet típusú államszervezet megoldásaihoz hasonló magyar tanácsrendszer a túlközpontosított, valamint adminisztratív módszereket előnyben részesítő társadalmi és gazdaságszervezés helyi kiszolgálója volt. A túlzott centralizáció kevés teret adott a helyi önállóságnak. A helyi cselekvések demokratikus irányítói ténylegesen nem a választott testületek, hanem a tanácsai vezetők voltak, akiket felsőbb állami szervek kézi vezérléssel kívántak mozgatni, és akik egyben alá voltak rendelve a szintén felülről vezérelt monolitikus állampárt helyi szervezetének is.”¹¹

Az új célok tehát korábbiaktól eltérő kapcsolatrendszerek, együttműködési formák kialakításának a szükségességét vetették fel. Mindenekelőtt a központi és a helyi igazgatás, a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok, az egyes önkormányzati szintek, valamint a helyhatóságok és más szerveződések viszonylatainak az átstrukturálása vált indokolttá.

Ebben a vizsgálati körben is ellentmondásos a kép. A központi és a helyi igazgatás viszonya folyamatos viták, kísérletek tárgya.¹² A Nyugat-Európában oly markánsan jelenlevő általános decentralizációs trend¹³ hazánkban is érzékelhető, folyamatban van a dekoncentrált szervek reformja¹⁴ és állandó szakmai és politikai viták övezik a megye szerepének felülvizsgálatát és korrekcióját.

A várakozásokkal szemben az önkormányzatok nem kapták meg azt a szintű támogatást a helyi civil szféra szereplőitől (egyesületektől, mozgalmaktól, alapítványoktól stb.), amelyet 1990 előtt joggal feltételeztek, így ez a viszonyrendszer sem konfliktusmentes. Nem kis mértékben annak köszönhetően, hogy a *helyhatóságok túlpolitizáltsága* egészében akadályt képez a helyi társadalommal való szoros és sokszálú kapcsolatrendszer kialakításának. Mindezen folyamatok legfőbb vesztese a magát sok tekintetben

⁹ Indoklás a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslathoz. Önkormányzati jogszabályok. KJK. 1991. 136. P.

¹⁰ Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája. In: A helyi önkormányzatokról. MTA Regionális Kutatások Központja. 1993.

¹¹ Lásd önkormányzati törvény indoklása 137. p.

¹² Szemléletesen illusztrálja az ellentmondásokat Pálné Kovács Ilona: Lokális és regionális politika című tanulmánya. 59–60. p. Politikatudományi Szemle, 1997. 2. sz.

¹³ A közigazgatás reformjának programja erről a következőket mondja: "A közigazgatást érintő jogi előírások áttekintése során követendő fő irány: az indokolt esetekben a lehető legkisebb és legegyszerűbb olyan állam kialakítása, amely a szubszidiaritás követelménye szerint erőteljesen decentralizált állam." Budapest, 1996. Szeptember 5. p.

¹⁴ Ennek részleteit a Területi államigazgatási szervek reformjának fő irányai című előterjesztés tárgyalja. Budapest, 1995. november.

becsapottnak, magárahagyottnak érzett választópolgár, aki a keserű tapasztalatok birtokában az elforduló, passzív, közömbös szemlélő stratégiáját választja, vagy nosztalgiával gondol a régi időkre.¹⁵

3. Az önkormányzati szervezeti formára való áttérés elengedhetetlenné tette a hatóságok belső munkamegosztásának a reformját is, a képviselő-testület, a polgármester és a hivatal lehető leghatékonyabb együttműködési formáinak a megtalálását és a helyi igényekhez illeszkedő alkalmazását.

Az egy település egy önkormányzat szervezési elv konzekvens megvalósítása elaprózott, ugyanakkor strukturálisan sematikus, működésében alacsony hatékonyságú rendszert eredményezett, mely kevésbé vette figyelembe az egyes régiók, megyék, városok, községek lényegesen eltérő történelmi, gazdasági, kulturális stb. adottságait.

Nemcsak az önkormányzati szintek közötti feladat és hatáskörmegosztás nem sikerült tökéletesre, hanem az önkormányzatokon belüli munkamegosztása sem a kívánatosnak megfelelően alakult. A képviselőtestületek óvakodtak feladataikat akár csak szerény mértékben is megosztani a bizottságokkal, a hivatali szervezet egyes részlegeivel, részben túlfutott politikai ambícióknak, részben pedig a tisztviselőkkel szembeni bizalmatlanságnak köszönhetően. Hiányoznak azok a szervezeti modellek¹⁶ amelyek az egyes településtípusok vonatkozásában a helyi sajátosságok érvényesítésére nyújtanának lehetőséget, s egyben a közigazgatás-szervezés tudományos eredményeinek gyakorlati megvalósítását is reprezentálnák. Az irányítás reformja pedig gyakran kimerült a polgármester általi kézi vezérlésben, stratégiai pozíciók inkább politikai mintsem szakmai alapon történő betöltésében, amely gyakorlat tovább rontotta a struktúra egészének amúgy is változó hatékonyságát.

4. A legcsekélyebb változások a szervezeti kultúra területén következtek be. Mivel kultúrája csak hosszabb ideje létező szervezetnek van, a mai önkormányzatok szükségszerűen *továbbvitték*, illetve *fenntartották* azokat a kulturális elemeket (attitűdöket, normákat, értékeket, szimbólumokat, eljárásokat stb.), amelyek még a tanácsrendszer idején intézményesültek. Ennek a jelenségnek a kontinuitását biztosította az a tény, hogy a személyi állomány túlnyomó többségének a szervezeti szocializációja még a korábbi politikai rendszer ideje alatt történt meg. Így állhatott elő az a paradox helyzet, hogy a szervezet és a személyzet összhangjának hiánya önmagát demokratikusnak aposztrofáló, de valójában gyakran pejoratív bürokrácia képét eredményezte a kívülálló számára.

Milyen *konklúziók* vonhatók le a fenti elméleti tételeknek a gyakorlati tapasztalatokkal való szembesítését követően?

- „A szervezeti struktúra csak a működés *valamennyi* tényezőjével együtt, azokkal összhangban változtatható eredményesen.
- A sikeres változtatás csak *fokozatos*, többlépcsős lehet, ahol az egyes tényezők egymást kölcsönösen támogatják, erősítik.
- Az egyes tényezők közül is döntő jelentőségű a szervezet és a személyzet összhangja.

¹⁵ "Szívem szerint, az íróasztal mellett ülve liberális vagyok. Amikor egy anarchiába fúló testületi ülésről kell tudósítanom, akkor este tíz óra felé kezdek etatistává válni." írja maliciával *Tanács* István Ön kormányzó című szociográfiájában. T-Twins Kiadó, Bp. 1993. 343. p. vagy *Gajduschik* György: Az önkormányzat és a lakosság kapcsolata. MAKI 1994. 31–45. p.

¹⁶ A kormányzat a helyhatósági rendszer továbbfejlesztése kapcsán felismerte a strukturális viszonyok reformjának szükségességét. Erre utal az a megállapítás, amely szerint: "Feltétlenül szükséges – jószerével még 1995-ben – a polgármesteri hivatalokra vonatkozó főbb típusmodellek kidolgozása. Ennek alapján lehet foglalkozni minimális vagy kötelező hivatali létszám problematikával". Az Államháztartási reform közigazgatást érintő 1996-ban tervezett intézkedései. Budapest, 1995. július 17.

• A szervezettervezés nem egyszeri, ad hoc jellegű, hanem hosszú távra szóló, szisztematikusan megtervezett tevékenység, amelynek megvannak a saját törvényszerűségei.¹⁷

Az előbbiekre figyelemmel egyet kell értenünk Gáspár Mátyás¹⁸ megállapításával, aki szerint: „A települési önkormányzatiság megteremtése, a közigazgatás ennek megfelelő átalakítása a hivatal tekintetében nem közönséges átszervezés, és főleg nem korszerűsítés. Egy új közigazgatási intézmény megteremtéséről van szó, ami gyökeres változást jelent. Ez egy – mondhatni – „nulla bázisú” szervezés, azaz mindet felül kell vizsgálni, minden tevékenység szükségességét bizonyítani kell, semmit nem szabad automatikusan elfogadni a régeből, de ami az új követelmények szerint is érték, azt viszont meg kell őrizni.”

A fentiek alapján a vizsgálati hipotézisre adott válaszuk csak az lehet, hogy a paradigmaváltás szervezeti aspektusa *ellentmondásosan* valósult meg, azaz egyrészt egy új helyhatósági struktúra intézményesült, de ezzel nem járt együtt a működés más tényezőinek (személyzet, finanszírozás, működés stb.) hasonló mértékű korszerűsítése, így a rendszer *egésze egyenetlen*, abban korszerű és elavult összetevők, elemek keverednek. Mindez végső soron *funkcionális zavarokban* nyilvánul meg, amely kezelése csak rendszerszemléletű fejlesztés és komplex eszközök igénybevétele révén érhető el.

III.

Struktúra és működés oly szorosan kapcsolódnak egymáshoz, hogy ezek a fogalmak önmagukban szinte értelmezhetetlenek.

Ugyanígy a működés vonatkozásában alapvető jelentősége van annak, hogy a működés eredményét, következményét mennyire vagyunk képesek mérni, számba venni, hiszen az így nyert információk alapján lehetséges annak megállapítása, hogy szervezeti tevékenység a szándékolt hatásokkal járt vagy sem. Tágabb összefüggésben tehát itt a *közzszolgálati szféra* területén alkalmazható *értékelő rendszerek* problémája vetődik fel, amelyek vonatkozásában korántsem beszélhetünk egységes, általánosan elfogadott szakmai nézetekről.

Elmondható hogy abban a tekintetben ma már nincs vita, hogy szükséges és elkerülhetetlen a közigazgatás minden területén is a működés eredményének egzakt módszerekkel történő számbavétele.

A gyakorlatban lehetséges a szervezet egészének, egyes részlegeinek a működését mérni, továbbá az egyéni teljesítményeket számba venni.

Ugyanakkor a használható módszerek és eljárások tekintetében már meglehetősen megoszlanak és ellentmondásosak a vélemények és az álláspontok. Henry¹⁹ munkájában négy *olyan módszertani korlátot* említ, amelyek gátolják az ún. objektív standardok kidolgozását s a közigazgatás egyéni teljesítményeinek a mérését. Utal arra, hogy az ilyen metódusok elsősorban hasonló feladatot ellátók esetében eredményesek, főként a szervezet alsóbb szintjein rutinmunkát megvalósítók körében. Ahogy haladunk felfelé a hierarchián egyre inkább előtérbe kerül az adminisztráció „művészet” jellege, így itt

¹⁷ A sikeres szervezettervezés jövőképen alapul, időbeli nyomás nélkül végrehajtható, elviselhető a szervezet tagjai számára, sajátos, iteratív jellegű tanulási folyamat és a váratlan helyzeteket is képes kezelni. Lásd erre vonatkozóan Dobák Miklós: Szervezetalkítás és szervezeti formák. KJK. 1988. 17–18. p.

¹⁸ Az önkormányzatok működésének szervezése és szervezetének fejlesztése. Bp. 1993. 249. p.

¹⁹ Nicolas Henry: Public Administration and Public Affairs. New Jersey. 1975. 223. p.

inkább a szubjektív értékelés, mintsem a tudomány az ami képes a teljesítményeket megragadni. Harmadszor találkozhatunk az ún. „*clean record*” vagy *tiszta lap szindrómával*, ami a teljesítménymutatók iránti túlzott megfelelési szándék következménye, s amelynek köszönhetően a kifogástalan személyi lap elérése érdekében a hivatalnokok inkább a teljesítménymutatók kielégítésére, mintsem a szervezet általános céljainak a realizálására koncentrálnak. Végül a szerző szerint az objektív teljesítménymérés a közszolgáltatásban, azért is rendkívül nehéz, hanem lehetetlen, mivel bonyolult a korreláció megtalálása a teljesítmények és a szervezetek hivatalos céljai között Robbins²⁰ újabb szempontokra világít rá akkor, amikor a szervezeteken belüli teljesítményértékelés²¹ további előnyeire hívja fel a figyelmet. Az eljárás alkalmazása révén információ kapható az előléptetésekről, áthelyezésekről, személyi változásokról. Feltárhatók a belső képzési, fejlesztési igények, továbbá azok a szakmai hiányosságok amelyek képzés révén orvosolhatók.

Az első lépés egy teljesítményértékelő rendszer kifejlesztése irányába annak eldöntése, hogy *mit* kívánunk mérni és *milyen* módszerekkel. Azok a tényezők, amelyeket számba kell venni, ebben a kritikus eljárásban Turner²² szerint a következők:

1. a szervezet küldetése és céljai,
2. a teljesítményértékelő rendszerek meghatározása,
3. a szisztematikus ösztönzők,
4. a szervezet jellege,
5. a szolgáltatások minőségi jellegének fontossága a rendszerben,
6. az ún. indikátorok terjedelme, kiterjedése.

ad 1. Abból a célból, hogy egy szervezet meghatározza azt, hogy mit kíván mérni, elsőként szükséges az ellátott tevékenység(ek) egyértelmű definiálása. Ehhez kapcsolódik szorosan a szervezet ún. küldetésének²³ és céljainak kijelölése. A küldetés tulajdonképpen rendeltetés, az alapvető indok, amely miatt a szervezet intézményesült. Világos, egyértelmű rendeltetés hiányában a célok sokszor fedik egymást és logikailag is ellentmondásosak. Természetesen a küldetés megfogalmazását gyakran áthatják politikai elvárások,²⁴ indítékok is, azok nem koncentrálnak egy speciális célra. Kulcsfontosságú azonban, hogy a szervezeti működés fő irányait az értékelő rendszerek meghatározásán keresztül összekapcsoljuk a mérhető, mennyiségileg is számba vehető célokkal. A célok esetében pedig szem előtt kell tartani azt a körülményt, hogy azok mennyiségi teljesítménymutatók alapjául kell hogy szolgáljanak. Ilyen módon a céloknak oly mértékben specifikusnak kell lenniük, hogy bármikor alkalmasnak bizonyuljanak a konkrét eredmények megállapítására.

ad 2. Annak eldöntése, hogy milyen körre terjedjen ki a teljesítmény értékelő eljárás az egyik legkényesebb kérdés a módszer alkalmazásával összefüggésben.

²⁰ Stephen P. Robbins: Essential of Organizational Behavior. New Jersey. 1994. 228. p.

²¹ lásd erre vonatkozóan Performance Evaluation. A guide for employees. Lucas County Council. 1997.

²² M.G. Turner :Performance Measurement of Municipal Services. How are America's Cities Measuring Up? University of Pennsylvania, 1995. September.

²³ Alexandria City Council 1997-ben a következőképpen deklarálta küldetését: „The City of Alexandria is dedicated to excellence. It strives to ensure the public's safety and to enhance the quality of life by providing City services in a courteous, cost effective, efficient and responsive manner.” City of Alexandria, Virginia.

²⁴ Ezt R. Greenwood, K. Walsh, C.R. Hinings, S. Ranson a következőképpen fogalmazza meg: „Local authorities, on the other hand, are multi-functional organisations with a variable set of aims and goals. These can be reconciled only through the value choices of the political process, and measurement of organizational performance and success is an essentially contested procedure. Patterns of Management in Local Government. Oxford. 1980. 9. p.

Egyes részlegek, csoportok kimaradása belső feszültségekkel járhat, míg a túl széles körű bevezetés túlságosan általános, kevésbé hatásos indikátorokat eredményezhet. Egy városi önkormányzat például az alábbi három alapvető forma közül választhat:

- a felülről lefelé építkező,
- alulról felfelé kialakított
- tárgyalásos, csoport módszer.

Az első megoldás feltételez egy központi egységet, amelyik dönt minden részleg tekintetében a bevezetésre kerülő indikátorokról. Ez a részleg lehet pl. a polgármester irodája, jegyző vagy pénzügyi iroda vagy más struktúra. A döntő az, hogy az irányító egység képes legyen hatékonyan megvalósítani az értékelést és/vagy hogy autoritást gyakoroljon a megfigyelt irodák felett.

Ennek a megoldásnak a legfőbb előnye a *rendszer kohéziója*. Az indikátorok centralizált meghatározása növeli a valószínűségét annak, hogy azok konzisztensek lesznek az egyes megfigyelt egységek tekintetében és kialakul a lehetősége az egyes irodák teljesítménye közötti összehasonlításnak. Ezen felül a hierarchia biztosítja az eljárás gyors alkalmazását. Egyébiránt a központi részleg fontos feladata a folyamat felgyorsításával új követelmények definiálása az egyes irodák számára, valamint a kapott adatok elemzése.

A második eljárás a teljesítmény indikátorokat a hierarchiában alulról felfelé haladva határozza meg. Itt az egyes részlegek, irodák a saját maguk által kijelölt célokat, követelményeket valósítják meg. A döntéshozó szerv ezeken kívül helyezkedik el, így az egyes csoportok saját teljesítményüket kísérik figyelemmel.

Ennél a megoldásnál megbomlik az első változatot jellemző kohézió, figyelemmel a döntési jogosítványok szétszórtságára, megosztottságára. Felvetődhet a rendszer hitelességének a kérdése is, mivel ugyanaz az egység végzi a teljesítmény számbavételét, amely egyben az indikátorok tervezéséért és bevezetéséért is felelős volt. Jelentkezhet az ún. *alacsony labda* (law ball) effektus,²⁵ ami az indikátorok alultervezését jelenti, s így azok könnyűszerrel teljesíthetők.

Ugyanakkor ez a technika elkerüli a felülről lefelé operáló eljárásnál jelentkező esetleges ellenállást, valamint az érintett dolgozók apátiáját a teljesítményméréssel szemben. A hivatalnokok megváltoztathatják attitűdjeiket, mondván: „ha tényeket akarunk, én biztosítom azokat”, így következetesen megváltoztatják magatartásukat, ami jó színvonalú teljesítménymutatókban is kifejezésre juthat. Ugyanakkor látni kell azt, hogy ez nem szükségszerűen jelent egyben hatékony, minőségi szolgáltatásszervezést is.

A harmadik bevezethető eljárás a *csoport* vagy tárgyalásos módszer. Ennek révén az előzőekben bemutatott két megoldás hátrányai csökkenthetők, illetőleg megelőzhetők. A helyhatóság számtalan variációját alkalmazhatja a tárgyalásos formának. Először az önkormányzat központi egysége a rendszer egészének struktúrájáról dönthet. A részleg meghatározhat néhány vezető szempontot mint pl. teljesítendő időkeret, elérendő mennyiség stb. A bázis specifikációk rögzítését követheti az egyes irodák, osztályok saját specifikációinak a kidolgozása a megszerzett tapasztalatok alapján. Az eljárás a csoporttechnikát reprezentálja, melynek során a központi részleg, az egyes departmentek, valamint az értékelő szakemberek kölcsönös véleménycseréje és alkúja révén formálódnak az indikátorok, a mutatók. Minden csoport kifejezésre juttathatja a saját elképzeléseit az általa kívánatosnak tartott megoldásról. A dialógus csökkentheti a tévedéseket. Ugyanakkor a végső döntést annak az egységnek szükséges meghozni, amely a rendszer egé-

²⁵ Turner hivatkozott munkája 3. p.

széért viseli a felelősséget. A team módszer legfőbb hátránya időigényessége és a rendszer alacsony kohéziója.

Függetlenül attól, hogy melyik megoldás mellett születik döntés az egyes alternatívák előnyei és hátrányai minden esetben mérlegelésre kell hogy kerüljenek.

ad 3. Minden teljesítményértékelő rendszer befolyásolja a szervezet tagjainak magatartását. Végző soron ez a célja az eljárásnak, felhívni a figyelmet a hatékonyság fontosságára, valamint az ennek megfelelő gyakorlatra. Ha az indikátorok jól vannak kialakítva, a vezetők és a hivataltok megváltoztatják a szolgáltatások biztosításának módjait és maximális produktivitásra törekcsenek.

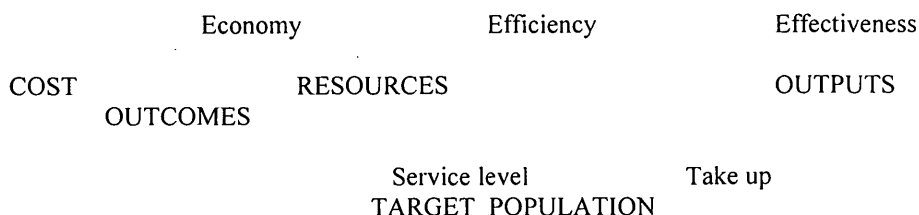
Ha azonban az indikátorok nem megfelelőek, akkor a szervezeten belüli cselekvések nem a kitűzött célok irányába mutatnak, illetőleg csak az indikátorok formális teljesítése a cél.

Még a kellő körülményekkel bevezetett mutatók esetében is jelentkezhethet az a „játszma” (gaming) néven ismert jelenség, amikor a végrehajtók tudatosan lassítják a teljesítményüket, illetőleg igyekeznek meggyőzni feletteseiket, hogy a kitűzött standardok túl magasak. Különösen gondot okozhat ez azoknál a szervezeteknél, amelyek folyamatosan ugyanazt a feladatot valósítják meg, szemben azokkal a részlegekkel, amelyek egy konkrét dolog kivitelezéséért felelősek, amelyhez specifikáció és határidő is kötődik. Például egy szociális munkás alapvetően ugyanazt a feladatot végzi heteken keresztül. Ha hirtelen teljesítményjavulás mutatkozik egy bizonyos időszakban, akkor az értékelőben felvetődhet a kérdés: vajon miért nem érvényesül ez a szint folyamatosan.

Számos önkormányzat Európában és a tengerentúlon²⁶ is úgy találta, hogy a jól kialakított produktivitási mutatók alkalmas eszközei a szervezet tagjai motivációjának. A motiváció általában emelkedik, ha kreatív ösztönzési program épül be a szervezet működésébe.

ad 4. James Q. Vilson²⁷ könyvében a teljesítménymérés két fontos kategóriájának definiálására vállalkozik.

Teljesítmény (output) a szervezet közvetlen cselekvéseinek, eljárásának stb. az összefoglaló neve, míg az eredmény (outcome) a végző következménye a működésnek. Steve Rogers²⁸ elemzésében további alapfogalmak tisztázására is vállalkozik az alábbi séma segítségével.



Forrás: S. Rogers: Performance Management in Local Government. 1990. 55. p.

²⁶ Az amerikai nagyvárosok jelentős része a hetvenes évektől alkalmazza az ún. performance measurement system különböző változatait. Lásd erre vonatkozóan pl. Chicago, Memphis, Dallas, Philadelphia, Indianapolis, New York stb. gyakorlatát. A brit tapasztalatokat foglalja össze Rob Ball and Claire Monaghan: Performance Review: The British Experience. Local Government Studies. Spring, 1996. 40–59. p.

²⁷ James Q. Vilson: Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it. New York, NY: Basic Books, 1989. 158. p.

²⁸ Steve Rogers: Performance Management in Local Government. 1990. 61. p.

in put = erőforrások

economy: a költségek minimalizálása az erőforrások (staff, eszközök stb.) tekintetében

efficiency: a bemenet és a kimenet közötti kapcsolat

effectiveness: a biztosított szolgáltatások és a működés eredményének a viszonya, pontosabban a megvalósított cél(ok) kiterjedésének mértéke.

Az ábra annál is inkább hasznos, mert rámutat arra, hogy a teljesítmények számbavétele a szervezet mely pontjain lehetséges és az egyes pontokon milyen tényezők (gazdaságosság, hatékonyság, hatásosság) mérésére van lehetőség.

A már hivatkozott Wilson²⁹ a teljesítmény értékelés szempontjából négy féle közigazgatási szervezetről beszél: egyrészt említést tesz a termék (production) és az eljárás (procedural) révén jellemezhető, valamint a mesteriség (craft) és a küzdelem (coping) fogalmak révén leírható struktúrákról.

Az ún. termék szervezetek esetében mind a teljesítmények, mind pedig az eredmények nehézség nélkül megfigyelhetők. A legjobb példa erre egy önkormányzati adóügyi iroda, ahol a cél a helyi bevételek biztosítása, valamint mint eredmény az adóbevételek mértékének folyamatos emelése.

Az eljárásra koncentráló szervezetnél könnyen mérhetőek a működési mechanizmusok, de gyakran homályos a teljesítmény. Könnyű meghatározni és számba venni a napi feladatokat, de végső célok kevésbé egyértelműek. Az ilyen típusnál a feladatok megvalósításának a mikéntje sokkal fontosabb, mint az amit ténylegesen tenni kell.

Az ún. mesteriség típusú szervezeteknél a folyamatok, eljárások nehezen azonosíthatók, ezzel szemben a végeredmény, a teljesítmény egyértelmű, mérhető.

Végül a küzdelem révén leírható szervezeteknek sem a belső mechanizmusai, sem pedig teljesítményei nem mérhetők egzakt módon. Legjobb példa erre az oktatásügyi szervezetek esete, ahol pl. csak néhány bizonytalan módszer áll rendelkezésre annak eldöntésére hogy vajon a tanár mit és hogyan tanít.

Wilson értelmezése alkalmas kiindulópont annak megértésére, hogy a *szervezetek jellege* milyen mértékben befolyásolja a teljesítményértékelő rendszerek alkalmazását.

Ugyanakkor két faktor, a szervezet által a tevékenység felett gyakorolt kontroll és megvalósított szolgáltatás jellege bevezetésével egy folytonos vonal /ún. kontinuum /mentén különböző típusú szervezetek helye jelölhető ki.

Nem definiálható

Definiálható szervezet
szervezet

GYERMEKGONDOZÁS
UTCÁK ADÓK

OKTATÁS

GAZDASÁGI FEJLESZTÉS

Forrás: Turner hivatkozott cikk 7.p.

²⁹ Wilson i. m. 155–160. p.

Számos tényező befolyásolja azt, hogy adott szervezet hol helyezkedik el ezen a kontinuumon. Így többek között jelentősége van a külső körülményeknek, vagy a szervezeti működés közvetlen eredményének. Jó példa erre az oktatás, ahol a tanulók közvetlen életkörülményei legalább annyira meghatározzák, mint az iskolai tanítás színvonala az iskolai szervezet eredményességét.

Új tevékenységek jelentkezése esetén gyakran hiányoznak a megfelelő mérési módszerek. Így például a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek működési eredményességének a feltárását nemcsak az adekvát metodológia gátolja, hanem az igen gyakran változó jogalkotás is.

Kiemelendő, hogy a meghatározható kontinuum egyáltalán nem *sematikus*. Gyakran ugyanaz a vizsgált egység különböző helyekre kerül különböző körülményeknek köszönhetően. Például a katonai szervezetek békeidőben gyakorlatilag nem produkálnak mérhető eredményeket, míg rendkívüli helyzetben a védelmi funkciót szokás a működés eredményeként megjelölni. Ugyanakkor kérdés az, hogy ez a funkció milyen formában értékelhető, hogy lehetséges-e metodikailag kifogástalan mérésről ebben az esetben beszélni.

A fenti kétségek ellenére vitathatatlan, hogy minél jobbra haladunk ezen a skálán, annál inkább nő a lehetősége a mennyiségi mutatók alkalmazásának, figyelemmel az adott szervezet céljaira. Ugyanakkor még ebben az esetben is törekedni kell komplex indikátorok és elemzések használatára.

ad. 5. Minden szervezetben a minőség komplex probléma. A hatékonysággal, hatással kapcsolatos felfogás meghatározó az alkalmazott teljesítményértékelő rendszert illetően.

Miért okoz problémát a közigazgatási szervezeteknél a működés mérése? Legtöbb helyhatóságnál a hivatalnokok nincsenek hozzászokva ahhoz, hogy minőségi kategóriákban gondolkodjanak. A tradicionális megközelítés csak arra összpontosít, hogy a szolgáltatás a rendelkezésre álló pénzügyi kereteken belül legyen megvalósítva. Egy másfajta, fogyasztóorientált felfogás már differenciáltabb megközelítést igényel a szolgáltatások biztosítása tekintetében. Egyrészt mert a hatékonyság különböző szintjeinek a számszerűsítése nehéz feladat, másrészt mert a módszer alkalmazásához szükséges adatok összegyűjtése, elemzése, feldolgozása költségigényes.

A teljesítménymérés komplexitása nehezé teszi bármilyen mechanizmus kialakítását abban a kérdésben, hogy hogyan alakítható ki mennyiségi jellegű indikátor rendszer.

ad 6. Bizonyos értelemben a különböző hatékonysági mérések *szervezeti továbbképzési* módoknak is tekinthetők. A teljesítménymutatók ugyanis lehetővé teszik a hivatalnokoknak azt, hogy megbarátkozzanak számszerűsített mutatókkal olyan tevékenységek esetében, amelyeket korábban sohasem mértek szisztematikusan. A vezetők tökéletesíthetik ezeket az eszközöket mielőtt szélesítenék azon teljesítmény indikátorok körét, amelyek tervezése és végrehajtása még bonyolultabb. Kiemelendő, hogy a teljesítményértékelő rendszerek *fokozatos* bevezetése segíthet legyőzni a hivatalnokok ellenállását is.

Mivel legtöbb helyhatóság még csak eshetőlegesen alkalmaz értékelő rendszereket, érdemes vázlatosan áttekinteni a legáltalánosabban használt módszereket.

A leginkább elterjedt megoldás a bemenet (input) és a kimenet (output) kapcsolatrendszer mérése. Legtöbb esetben ez az első lépés bonyolultabb módszerek alkalmazása előtt. Ez a technika számba veszi a kimeneten az eredményeket pl. az összegyűjtött hulladék súlya, a feltöltött kátyúk száma stb. és szembe állítja az erőforrásokkal pl. felhasznált költség, eltöltött munkaóra stb.

A munkastandard és az egységnyi költség révén működő technika szintén a fenti megoldás egy variánsa. A munkastandard megközelítés méri a megvalósított munkaegységek számát, majd összeveti ezt az átlagos munkaórával, amely a feladatok standard megvalósításához szükséges. Az eredmény jelzi, hogy melyik mutató esetében van a standardokhoz képes túlteljesítés vagy lemaradás.

Más típusú hatékonyságmérés az eszközök, s a munkaerő felhasználásának a mutatóit alkalmazza. Ez az eljárás számba veszi a felhasznált, vagy fel nem használt erőforrások mennyiségét a különböző tevékenységek vonatkozásában. A tapasztalatok szerint a felhasználási mutatóknak velejáró problémája az eszközökkel és a munkaerővel kapcsolatos fogalmak pontos definiálásának nehézsége.

Rosen³⁰ fejlesztette ki azt a formulát, amely a szervezeti produktivitás szintjét a következő képlet alapján számolja ki :

$$\text{Produktivitási szint} = \frac{\text{output mennyiség} \times \text{output minőség}}{\text{input}}$$

Nem kívánjuk a szervezeti teljesítménymérés további módszertani problémáit részletezni. Két lényeges összefüggést szükséges azonban leszögezni. Minden értékelő rendszernél egyrészt figyelembe kell venni az indikátorok számát, másrészt pedig azt az időkeretet, amely tekintetében a hatékonyságmérést meg kívánjuk valósítani. Az indikátorok száma minden esetben döntő fontosságú, amely szoros kapcsolatban van a begyűjtött adatok mennyiségével és minőségével. Nyilvánvaló, hogy a túl sok és felesleges adat ún. információs zajt (information noise) okozhat, amely akadályozhatja az objektív értékelést, míg az adathiány a módszer bevezetését teszi lehetetlenné.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy a közsférában alkalmazott teljesítményértékelés visszajelzésként funkcionál az adott szervezet vezetői, munkatársai számára. Ennek révén információ kapható a folyamatban levő programok megvalósításáról, továbbá arról, hogy a kitűzött célok irányába halad-e a szervezet. A kapott adatok alapján válik lehetségessé, a nem kellően hatékony politika és a gyakorlat korrigálása, illetve megváltoztatása.

A 80-as évek Amerikájában Peters és Waterman³¹ kutatásai tették világossá, hogy a gazdasági vállalkozások nem csupán profit növelésére törekszenek, hanem ezen túlmenően fontos célnak tekintik a minőséget, a fogyasztók elégedettségét és az alkalmazottak megbecsülését. Ennek a teóriának úgy véljük *mintaértéke* van a közsféra tekintetében is. Ha a legjobb magáncégek nemcsak a profit által vezéreltek, hanem más értékeket is próbálnak megvalósítani, miért ne volna lehetséges ennek a megközelítésnek az érvényesítése a közsféra, a közszolgáltatások területén is, annál is inkább mivel napjaink egyik domináns tendenciája a szolgáltató-szervező közigazgatás ugyanezen célok megvalósítására törekszik.

³⁰ E. D. Rosen: Improving Public Sector Productivity. Concepts and Practice. Newburg Park, CA. 1993.

³¹ T.J. Peters és B.H. Waterman: In Search of Excellence. New York. Harper and Row. 1982.

ZOLTÁN JÓZSA

ORGANISATION AND EFFECTIVENESS IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT

(Summary)

In this paper the author try to examine some neglected aspects of the Hungarian local government system, which was established in 1990.

There are quite a lot of evidence that the bureaucratic side of the local government remained the same as it was before 1990, and due to this fact the whole structure is still unefficient and rigid especially in the field of service delivery.

To overcome this problem sooner or later unavoidable to introduce some kind of performance measurement. This interest in performance has been supported by several related developments. The continuing squeeze on municipal budgets has demanded greater efficiency in service delivery and encouraged local governments to consider introducing competition into service delivery.

It is quite clear that the improvement of the service delivery of local authority has been a permanent challenge nowadays. To fulfil this requirement we should pay more attention to the question of performance measurement.